

II SA/Łd 425/24 - Wyrok

Data orzeczenia	2024-08-14
Data wpływu	2024-06-05
Sąd	Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi
Sędziowie	Agata Sobieszek-Krzywicka Agnieszka Grosińska-Grzymkowska /sprawozdawca/ Robert Adamczewski /przewodniczący/
Symbol z opisem	6139 Inne o symbolu podstawowym 613
Hasła tematyczne	Środowiskowe uwarunkowania dla przedsięwzięcia
Skarżony organ	Samorządowe Kolegium Odwoławcze
Treść wyniku	Oddalono skargę
Powołane przepisy	Dz.U. 2023 nr 0 poz 775; art. 7, art. 8 par. 2, art. 77 par. 1, art. 80, art. 107 par. 3; Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (t. j.) Dz.U. 2023 nr 0 poz 1094; art. 71 ust. 1, art. 72 ust. 1 pkt 4, art. 80 ust. 2 i ust. 3; Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko (t. j.) Dz.U. 2023 nr 0 poz 633; art. 7 ust. 1, art. 95 ust. 1; ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (T. J.) Dz.U. 2019 nr 0 poz 1839; par. 2 ust. 1 pkt 27 lit. a); Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko Dz.U. 2024 nr 0 poz 935; art. 151; Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j.)

Sentencja

Dnia 14 sierpnia 2024 roku Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi – Wydział II w składzie następującym: Przewodniczący Sędzia WSA Robert Adamczewski, Sędziowie Sędzia WSA Agnieszka Grosińska-Grzymkowska (spr.), Sędzia WSA Agata Sobieszek-Krzywicka, , Protokolant St. asystent sędziego Marcelina Niewiadomska, po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 14 sierpnia 2024 roku sprawy ze skargi [...] Spółki z ograniczoną odpowiedzialnością z siedzibą w S. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim z dnia 5 kwietnia 2024 roku znak: KO.461.3.2024 w przedmiocie odmowy wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia oddała skargę.

Uzasadnienie

Decyzją z 5 kwietnia 2024 r., nr KO.461.3.2024, Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Piotrkowie Trybunalskim, na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 775 ze zm.) – dalej: "k.p.a." – utrzymało w mocy decyzję Wójta Gminy M. z 15 stycznia 2024 r., znak UG.IOS.6220.14.62.2021, odmawiającą wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla przedsięwzięcia pn. "Uruchomienie zakładu górniczego wydobycia wapieni jurajskich ze złoża [...]" na działkach o nr ewid. [...], [...], [...] i [...] w obrębie geodezyjnym [...] (nr [...]), gm. M..

W uzasadnieniu decyzji Kolegium przedstawiło dotychczasowy przebieg postępowania, a następnie wyjaśniło, że ww. decyzja organu I instancji została podjęta na podstawie art. 71 ust. 1 i ust. 2 pkt 1, art. 73 ust. 1, art. 75 ust. 1 pkt 4, art. 77 ust. 1, art. 79 ust. 1, art. 80 ust. 1 pkt 1, 2, 3 i ust. 3, art. 85 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.) – zwanej dalej w skrócie "u.i.o.ś" – a także § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (t.j. Dz. U. z 2019 r. poz. 1839 ze zm.) – dalej w skrócie: "rozporządzenie RM" – oraz art. 104 i art. 107 k.p.a.

Organ odwoławczy wskazał, że powodem wydania decyzji odmownej było przede wszystkim negatywne stanowisko Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska w Łodzi, który postanowieniem z 25 października 2023 r., znak: WOOŚ.4221.42.2022.PTa.7, odmówił uzgodnienia warunków realizacji wnioskowanego przedsięwzięcia z przyczyn niezgodności z obowiązującymi na danym terenie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego z 2012 i 2014 r. Naddo, w ocenie organu I instancji, planowana inwestycja budzi duży sprzeciw wśród lokalnej społeczności. Wynik postępowania z udziałem społeczeństwa jest negatywny. Organ I instancji uznał zatem, że realizacja inwestycji we wskazanej lokalizacji w olbrzymi sposób negatywnie wpłynie na jakość życia ludzi w najbliższym otoczeniu obiektu. Stwierdzono, że planowane przedsięwzięcie narusza zasadę zrównoważonego rozwoju, o której mowa w art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska. Hałas, drgania, pylenie pochodzące z działalności zakładu górniczego będą bowiem uciążliwe dla mieszkańców okolicznych wsi, w tym najbardziej wsi [...]. Występowanie uciążliwości nie będzie sporadyczne, będzie stanem permanentnym. Uciążliwości hałasu, drgań czy pylenia związane będą nie tylko z kruszeniem (wyrzwałami), ale również z pracą maszyn i transportem urobku.

Dalej Kolegium wyjaśniło, że w odwołaniu od ww. decyzji organu I instancji pełnomocnik K. Sp. z o.o. z siedzibą w S., wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji Wójta Gminy M. oraz uchylenie w całości postanowienia RDOŚ w Łodzi i nakazanie obu organom, ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego i jednoznaczne nakazanie obu organom orzekającym w sprawie, pozytywne uzgodnienia projektowanej inwestycji przez RDOŚ w Łodzi, w toku ponowionego postępowania wpadkowego i wydania przez Wójta Gminy M., pozytywnej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanej inwestycji. Jednocześnie, pełnomocnik spółki wniósł o rozważenie możliwości, skorzystania przez Kolegium, z dyspozycji art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. uchylenie zaskarżonej decyzji i zaskarżonego postanowienia w całości i w tym zakresie orzeczenie, co do istoty sprawy, zwłaszcza, że zaskarżona decyzja Wójta Gminy M. została wydana wskutek kompleksowego postępowania wyjaśniającego obejmującego także wymagane w tej sprawie postępowania wpadkowe.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik spółki podniósł, że żaden z organów rozstrzygających w sprawie, nie dokonał właściwej interpretacji przepisów planu miejscowego z 2014 r. zarówno w zakresie interpretacji językowej, jak i systemowej, czy celowościowej, zwłaszcza w kontekście roli i znaczenia takiego zapisu dla określonego skutku, celu i intencji prawotwórcy lokalnego. Wskazano na przepis § 5 ust. 1 pkt 3, § 14 ust. 2 pkt 1 i § 15 ust. 2 pkt 1 ww. planu miejscowego. Zdaniem pełnomocnika strony odwołującej się obowiązkiem organów, rozstrzygających w sprawie, jest dokonanie rozległej i wszechstronnej interpretacji cytowanych wyżej przepisów norm planistycznych z uwzględnieniem wszelkich zasad wykładni prawa, które w tej sprawie mają zastosowanie. W żadnym z postępowań w przedmiotowej sprawie, nie zostało wyjaśnione użyte w miejscowym planie zagospodarowania sformułowanie, w myśl którego "obowiązuje ochrona udokumentowanych złóż surowców naturalnych poprzez utrzymanie dotychczasowego użytkowania rolnego do czasu wykorzystania dla potrzeb eksploatacji, na warunkach określonych w udzielanych koncesjach". Zdaniem skarżącego ten zapis planu oznacza, że udokumentowane złoża surowców podlega ochronie prawnej (tu: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i taką ochroną złoża te zostały w normach planowych objęte), można użytkować nieruchomości, na terenie których zlokalizowane są udokumentowane złoża surowców, a użytkowanie może jedynie mieć charakter rolny (inna jeszcze formuła ochrony prawnej złóż), a ochrona złóż i rolne użytkowanie tych nieruchomości kończą się z chwilą, gdy na podstawie udzielonych koncesji na wydobycie, rozpocznie się eksploatacja złoża, albowiem prawna ochrona złoża ma na celu zakaz nielegalnej eksploatacji, która może odbywać się jedynie na podstawie właściwej koncesji. Ponadto, już w samym planie przewidziano ochronę charakteru rolnego tych

nieruchomości - poprzez utrzymanie dotychczasowego użytkowania rolnego ale po uzyskaniu koncesji, prawotwórca lokalny nie tylko, że przewidział eksploatację złoża, to jeszcze uznał, że taka eksploatacja nie zmieni charakteru rolnego tych działek. W ocenie pełnomocnika strony skarżącej to jedyna sensowna wykładnia przepisów planu miejscowego.

Pełnomocnik odwołującej się podniósł, że żaden z organów orzekających w sprawie nie uwzględnił stanowiska Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim, wyrażonego w decyzji kasacyjnej z 31 sierpnia 2022 r., znak KO.461.15.2022. Decyzja ta jest wiążąca dla Wójta Gminy M. w niniejszej sprawie albowiem ma ona charakter kasacyjny, względem wcześniejszej decyzji Wójta o odmowie wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych inwestycji na terenie nieruchomości, które są przedmiotem zaskarżonego aktualnie rozstrzygnięcia. We wskazanej wyżej decyzji Kolegium, została przeprowadzona analiza przepisów obowiązujących w zakresie podstaw prawnych decyzji środowiskowych. Kolegium zwraca uwagę, że "Stwierdzenie, że planowane przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, że dopuszczalna jest taka inwestycja, która nie wypełnia przesłanek negatywnych wskazanych w planie oraz jednocześnie nie niweczy założeń planu, a nie są konieczne ustalenia w planie wskazujące na dopuszczalność takiej działalności". To Wójt Gminy i RDOŚ w Łodzi byli zobowiązani do wykazania, że istnieją normy prawne w obowiązującym planie miejscowym, które zakazywałyby wprost realizacji określonego typu inwestycji bo dopiero wówczas można bez wątpliwości stwierdzić sprzeczność planowanej inwestycji z konkretną normą planistyczną.

Według pełnomocnika spółki nie zasługuje na uwzględnienie teza ekspertyzy urbanistycznej, wykonanej na zlecenie Wójta Gminy M., jakoby zachodziła kolizja z uchwałą OChK w sprawie D. przy równoczesnym braku spełnienia przesłanek określonych w art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody. W przedmiotowej sprawie, pełnomocnik inwestora pozostawał w ciągłym i bezpośrednim kontakcie, zarówno z Wójtem Gminy M., jak i RDOŚ w Łodzi. Skarżący twierdzi, że zrealizował wszelkie wezwania Dyrektora Regionalnego i całokształt dokumentów, na podstawie których powinna zostać wydana ocena planowanej inwestycji, został przekazany do dyspozycji organów rozstrzygających w sprawie.

W ocenie pełnomocnika skarżącej powstaje wątpliwość, co do prawidłowości przedstawionej ekspertyzy, przynajmniej co do stwierdzenia, jakoby zachodziła kolizja z uchwałą OChK w sprawie D. przy równoczesnym braku spełnienia przesłanek określonych w art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody (cyt. powyżej). Przedmiotowa ekspertyza została, w ostatecznej wersji, przedstawiona Wójtowi Gminy M. 31 maja 2023 r., a Dyrektor Regionalny wydał swoje postanowienie o odmowie uzgodnienia inwestycji 25 października 2023 r., a pomiędzy 31 maja i 25 października 2023 r., pełnomocnik inwestora, odpowiedzialny za przygotowanie raportu oceny oddziaływania na środowisko inwestycji, na wezwanie RDOŚ w Łodzi, uzupełniał dokumenty dotyczące raportu, a więc czynił to w toku trwającego postępowania wyjaśniającego, co oznacza, że ostateczna, końcowa ocena raportu, w dniu przedstawienia ekspertyzy przez Panią M. nie mogła być obiektywnie przez nią oceniona, co oznacza, że teza o kolizji planowanej inwestycji z uchwałą w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu D. była w tym terminie, co najmniej przedwczesna, a to z kolei powoduje, że wartość merytoryczna całej ekspertyzy jest wątpliwa, zwłaszcza, że powstaje pytanie, czy autorka ekspertyzy dokonywała oceny dokumentów, występujących w toku postępowania wpadkowego, przed RDOŚ w Łodzi.

Zdaniem pełnomocnika odwołującej się przebieg postępowania wpadkowego przed RDOŚ w Łodzi dowodzi, że inwestor spełnił wszelkie wymagane prawem nakazy w tym zakresie, natomiast Dyrektor Regionalny, w swoim postanowieniu z 25 października 2023 r., nie powinien ograniczyć się wyłącznie do oceny zgodności planowanej inwestycji z przepisami prawa (tu: przede wszystkim z planem miejscowym) ale powinien dokonać analizy raportu i

innych dokumentów przedstawionych przez pełnomocnika w kontekście art. 24 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody.

Zdaniem pełnomocnika skarżącej, skoro zostały spełnione wszelkie warunki do merytorycznej i obiektywnej oceny oddziaływania na środowisko planowanego przedsięwzięcia przedstawione przez inwestora w raporcie oddziaływania na środowisko oraz innych dokumentach przedstawianych, w toku postępowania wyjaśniającego, to w toku postępowania odwoławczego należałoby rozważyć możliwość zastosowania w sprawie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., tj. uchylenia zaskarżonej decyzji i zaskarżonego postanowienia, w całości i w tym zakresie orzeczenia co do istoty sprawy.

Organ odwoławczy rozpatrując odwołanie wskazał na treść przepisów art. 59 ust. 1 pkt 1, art. 71 ust. 2, art. 72 ust. 1 pkt 4 i ust. 3, art. 74 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 u.i.o.ś., a następnie wyjaśnił, że przedsięwzięcie, o którym mowa w ww. decyzji pierwszoinstancyjnej jest przedsięwzięciem mogącym zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymienionym w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a) rozporządzenia RM, tj. wydobywanie kopalin ze złoża metodą odkrywkową na powierzchni obszaru górniczego nie mniejszej niż 25 ha.

Dalej Kolegium wskazało, że na podstawie ustawy z dnia 13 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r. poz. 1890) – dalej: "ustawa zmieniająca" – z dniem 16 października 2023 r. uległ zmianie przepis art. 80 u.i.o.ś. Jednakże zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy zmieniającej do spraw prowadzonych na podstawie ustawy zmienianej w art. 1 wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy stosuje się przepisy ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym, z wyjątkiem przepisów art. 61 ust. 1, art. 66 ust. 1 pkt 5, art. 82 ust. 1 oraz art. 86f ust. 2 i 4 ustawy zmienianej w art. 1, które stosuje się w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, oraz stosuje się przepisy art. 86f ust. 1a, 2a i 8 ustawy zmienianej w art. 1. Wobec powyższego, w rozpoznawanej sprawie zastosowanie mają przepisy art. 80 u.i.o.ś. w brzmieniu sprzed nowelizacji.

Następnie organ II instancji odwołał się do treści przepisów art. 80 ust. 2 i ust. 3 u.i.o.ś. i wyjaśnił, że w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem kopalin, organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest zwolniony z konieczności badania zgodności przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast w odniesieniu do pozostałych przedsięwzięć realizowanych w oparciu o przepisy ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, takich chociażby jak wydobywanie kopalin ze złóż, co obejmuje wniosek złożony w niniejszej sprawie, konieczne jest stwierdzenie, że przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Odwołując się do orzecznictwa sądów administracyjnych Kolegium wskazało, że ocena zgodności danego przedsięwzięcia powinna także uwzględniać dyspozycję art. 7 ust. 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze. Powyższy przepis jednoznacznie stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej w rozumieniu tej ustawy jest dozwolone, jeżeli nie narusza przeznaczenia nieruchomości ustalonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub w odrębnych przepisach. Naruszenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nastąpi, jeżeli np. w planie miejscowym zawarty jest bezpośredni zakaz wydobywania kopalin.

Niewątpliwie zatem, zawarty w ustaleniach miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bezpośredni zakaz wydobywania kopalin stanowi przesłankę do wydania decyzji

odmownej. Jednakże, w ocenie Kolegium, skoro przepis art. 80 ust. 3 u.i.o.ś. mówi o nienaruszaniu zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, to nie można wyłącznie poszukiwać w planie bezpośredniego zakazu wydobywania kopaliny, lecz należy również ustalić, czy planowana działalność wydobywcza wyklucza sposoby wykorzystania gruntu, na którym ma być realizowana, wskazane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Powyższe stanowisko znajduje uzasadnienie w orzecznictwie sądów administracyjnych, w którym zwraca się uwagę, że wskazaną w art. 80 ust. 3 u.i.o.ś. przesłankę, aby objęte zamiarem inwestycyjnym przedsięwzięcie nie naruszało przeznaczenia nieruchomości, przyjętego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, należy wyklądać szerzej. Mianowicie trzeba dokonać oceny czy planowane wydobywanie kopaliny spowoduje, że tereny, które zgodnie z ustaleniami planu są przeznaczone pod grunty rolne będą mogły być wykorzystane właśnie w sposób oznaczony w planie.

Kolegium stwierdziło, że jak ustalił organ I instancji, na terenie inwestycji obowiązują ustalenia mpzp z 2012 r. (część działki ozn. nr ewid. [...]) i mpzp z 2014 r. (część działki ozn. nr ewid. [...],[...] i [...]) oraz dz. ozn. nr ewid. [...]). Nie ulega przy tym żadnej wątpliwości, że zgodnie z Raportem o oddziaływaniu planowanego przedsięwzięcia na środowisko dla inwestycji polegającej na "Uruchomieniu zakładu górniczego wydobywania wapieni jurajskich ze złoża [...]" przewidzianego na terenie ozn. nr ewid. dz. [...], [...], [...] i [...] obręb [...] [...], sporządzonego w marcu 2023 r. i jego uzupełnieniem sporządzonym w sierpniu 2023 r., oraz wyjaśnień przesłanych przy piśmie z dnia 30 marca 2023 r., zamiarem inwestycyjnym jest wydobywanie wapieni jurajskich z całej powierzchni udokumentowanego złoża "[...]", tj. 59,86 ha.

Zdaniem organu odwoławczego należało zatem dokonać oceny, czy objęte zamiarem inwestycyjnym przedsięwzięcie nie narusza przeznaczenia terenu określonego w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Jak wynika z § 2 pkt 1 mpzp z 2012 r. głównym przedmiotem ustaleń tego planu są tereny przemysłu wydobywczego - kopalnia, oznaczone na rysunku planu symbolem P (pkt 1). Działka nr [...] leży poza granicami terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem P. Tylko krańce zachodniej części działki ozn. nr ewid. [...] objęte są ustaleniami mpzp z 2012 r. i na rysunku tego planu oznaczone są symbolem 1.KD.PP, z przeznaczeniem na tereny komunikacji - projektowaną drogę gminną wraz z technicznymi urządzeniami transportowymi (§ 16 pkt 1 planu). Jak wynika z ustaleń szczegółowych planu (§11 pkt 4, § 12 pkt 4 lit. a, § 13 pkt 4, § 14 pkt 4) projektowana droga gminna oznaczona na rysunku planu symbolem 1.KD.PP ma służyć obsłudze komunikacyjnej terenów oznaczonych symbolem 1.P, 1.P.P, 1.E, 2.E.

Z kolei, jak wynika z § 2 mpzp z 2014 r., szczegółowym celem realizacji zawartych w ustaleniach jest ustalenie zasad zagospodarowania i warunków zabudowy terenów przeznaczonych dla rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii - lokalizacji farmy wiatrowej wraz z towarzyszącą infrastrukturą.

Odwołując się do treści § 5, § 12, § 13, § 14 i § 15 mpzp z 2014 r. organ II instancji wskazał, że część działki nr [...] na rysunku planu oznaczona jest symbolem 5R; część działki nr [...] na rysunku planu oznaczona jest symbolem 6R; na działce nr [...], zgodnie z rysunkiem planu występują tereny oznaczone symbolami 16R i 14ZL; na części działki nr [...], zgodnie z rysunkiem planu, występują tereny oznaczone symbolami 8R, 7E, 9E, 13E i 12ZL.

Kolegium wskazało również, że zgodnie z § 14 ust. 2 pkt 1 planu dla części terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 5R, 6R, 8R, 16R, w ramach których zlokalizowana jest część złoża wapieni "[...]" o bilansowych zasobach geologicznych przyjętych

zawiadomieniem z dnia 11.08.2008 r. znak: RO.V-BW-7510-27/08 obowiązuje jego ochrona i dotychczasowy sposób użytkowania. Z kolei na terenach przeznaczonych na lasy obowiązuje zakaz zabudowy (z wyłączeniem inwestycji celu publicznego z zakresu łączności publicznej w rozumieniu przepisów odrębnych) oraz ogrodzeń (§ 15 ust. 1 pkt 3 lit. c) planu), a ponadto w myśl § 15 ust. 2 planu, dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 12 ZL w ramach, którego zlokalizowana jest część złoża wapieni "[...]" o bilansowych zasobach geologicznych przyjętych zawiadomieniem z dnia 11.08.2008 r. znak: RO.V-BW-7510-27/08 obowiązuje jego ochrona i dotychczasowy sposób użytkowania.

W ocenie Kolegium chociaż ww. plany zagospodarowania przestrzennego nie zawierają wprost zakazu wydobywania kopaliny, to jednak przyjęte w tych planach przeznaczenie sprzeciwia się przeznaczeniu terenów działek ozn. nr ewid. [...], [...], [...] i [...] pod eksploatację odkrywkową kopaliny. W sposób wyraźny planowane przedsięwzięcie polegające na wydobywaniu wapieni jurajskich ze złoża naturalnego "[...]" metodą odkrywkową narusza postanowienia planu, gdyż oznaczona działalność wydobywcza ze względu na ingerencję w strukturę nieruchomości gruntowej wyklucza przyjęte przeznaczenie pod grunty rolne, grunty leśne oraz urządzenia elektroenergetyki wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii - elektrownie wiatrowe.

Organ odwoławczy przytoczył dalej treść art. 2 ust. 1 i ust. 2, art. 3 i art. 7 ust. w i ust. 2 pkt 1, pkt 2 i pkt 5 ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 82) oraz art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1356 ze zm.) i stwierdził, że planowane przez stronę skarżącą przedsięwzięcie polegające na działalności wydobywczej ze względu na ingerencję w strukturę nieruchomości gruntowej wyklucza przyjęte w planie przeznaczenie pod grunty rolne (§ 14 ust. 1 mpzp z 2014 r.), grunty leśne (§ 15 ust. 1 mpzp z 2014 r.) oraz podstawowe przeznaczenie, dla którego mpzp z 2014 r. został uchwalony - planowany park wiatrowy (§ 13 ust. 1 tego planu).

W ocenie Kolegium prawidłowo zatem Wójt Gminy M. oraz RDOŚ w Łodzi przyjęli, że planowana inwestycja zniweczyłaby założony w planie miejscowym sposób użytkowania terenu. Ponadto, stwierdzona przez organy niezgodność ocenianego zamierzenia z postanowieniami miejscowych planów znajduje potwierdzenie w jednoznacznej opinii urbanistycznej sporządzonej w maju 2023 r., przez współautorów: dr inż. arch. D. M. (posiadającą uprawnienia do planowania przestrzennego [...], Rzecznikowską Towarzystwa Urbanistów Polskich w zakresie kształtowania struktur przestrzennych, nr [...], oraz Rzecznikowską Polskiej Izby Urbanistów, nr [...]) i mgr prawa mgr inż. P. W. (prawnika, urbanistę).

Według organu II instancji, nie ma racji strona skarżąca, że żaden z organów rozstrzygających w sprawie, nie dokonał właściwej interpretacji ustaleń mpzp z 2014 r. w świetle § 5 ust. 1 pkt 3 oraz § 14 ust. 2 pkt 1 i § 15 ust. 2 pkt 1 tego planu.

Zdaniem organu odwoławczego, wbrew oczekiwaniom strony skarżącej, powyższe ustalenia planu w żaden sposób nie uprawniają do eksploatacji wapieni jurajskich ze złoża "[...]". W świetle przepisu art. 7 ust. 1 ustawy Prawo górnicze i geologiczne, należy podkreślić, iż sposób wykorzystania nieruchomości musi być ustalony przez odniesienie do jej przeznaczenia w planie miejscowym. Mpzp z 2014 r. nie wskazuje przeznaczenia gruntów działek ozn. nr ewid. [...], [...], [...] i [...] pod eksploatację kruszywa. Zatem plan nie przewiduje takiego wykorzystania gruntów. Natomiast przepis § 5 ust. 1 pkt 3 mpzp z 2014 r. dotyczy ustaleń ogólnych planu dotyczących ochrony i kształtowania środowiska. Zapis taki obligatoryjnie powinien znaleźć się w planie miejscowym, zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2023 r. poz. 997 ze zm.), dalej w skrócie: "u.p.z.p.". Można mieć pewne zastrzeżenia, co do zredagowania

przepisu § 5 ust. 1 pkt 3 mpzp z 2014 r., jednakże nie jest to przepis, który stanowi podstawę do rozpoczęcia działalności wydobywczej na terenie objętym planem. W żaden sposób ww. przepisu nie można odczytywać, jak tego chce skarżący. Zdaniem Kolegium, samo wskazanie złoża, wobec braku innych regulacji pozwalających na jego eksploatację, nie może być odczytywane jako sugestia co do możliwości jego wykorzystania.

Odnosząc się natomiast do treści § 14 ust. 2 pkt 1 i § 15 ust. 2 mpzp z 2014 r., Kolegium wyjaśniło, że dotyczą one ochrony złoża wapieni "[...]", występującego na obszarze objętym planem. Jednak zapis, że na tym terenie obowiązuje "dotychczasowy sposób użytkowania" oznacza, że eksploatacja kruszywa mogłaby być kontynuowana, gdyby inwestor w chwili uchwalania miejscowego planu prowadził na obszarze objętym planem działalność wydobywczą. Zatem mógłby dalej kontynuować tę działalność, pomimo innego przeznaczenia terenu w planie miejscowym, do czasu określonego w tym planie. Zgodnie bowiem z art. 35 u.p.z.p. tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Z treści tego przepisu wynika, że tereny, których przeznaczenie plan miejscowy zmienia, mogą być wykorzystywane w sposób dotychczasowy do czasu ich zagospodarowania zgodnie z tym planem, chyba że w planie ustalono inny sposób ich tymczasowego zagospodarowania. Przepis ten koresponduje z treścią art. 15 ust. 2 pkt 11 u.p.z.p., zgodnie z którym w planie miejscowym określa się obowiązkowo sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów, co do których następuje zmiana sposobu zagospodarowania. Celem przepisu art. 35 u.p.z.p. jest faktyczne umożliwienie podmiotom - wobec niezależnej od nich zmiany funkcji terenu - kontynuowania dotychczasowego sposobu zagospodarowania, aż do czasu zagospodarowania zgodnie z planem. Ustalenie sposobów tymczasowego zagospodarowania terenów jest zasadne, gdy jest on inny niż funkcja ustalona w planie.

Natomiast w rozpatrywanej sprawie teren objęty planem nie był wykorzystywany na działalność wydobywczą. W ocenie Kolegium, przeznaczenie terenu pod grunty rolne, grunty leśne oraz urządzenia elektroenergetyki wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii - elektrownie wiatrowe, nie wpłynie negatywnie na złoża wapieni jurajskich "[...]". Można więc stwierdzić, że ochrona tych złóż, przy realizacji ustaleń planu, zostanie zapewniona, zgodnie z ustaleniami mpzp z 2014 r.

Wobec ustalenia, że planowane przedsięwzięcie narusza przeznaczenie terenu określone w § 13 ust. 1 pkt 1, § 14 ust. 1 pkt 1 i § 15 ust. 1 pkt 1 mpzp z 2014 r. oraz § 16 pkt 1 mpzp z 2012 r. organ II instancji uznał, że nie zachodzi konieczność oceny czy w sprawie zostały naruszone ustalenia uchwały Nr XIV/237/I 1 Sejmiku Województwa Łódzkiego z dnia 30 sierpnia 2011 r. w sprawie Obszaru Chronionego Krajobrazu D. oraz zakazy wynikające z położenia przedsięwzięcia w zasięgu Głównego Zbiornika Wód Podziemnych nr [...] "N."

Na koniec Kolegium stwierdziło, że organ orzekający w sprawie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla planowanego przedsięwzięcia, nie jest uprawniony do oceny planu i nie analizuje, co było intencją organu uchwalodawczego. Stosownie do art. 14 ust. 8 u.p.z.p., plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego i zgodnie z art. 87 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej obowiązuje na obszarze nim objętym. Dopóki plan miejscowy obowiązuje, jego postanowienia są wiążące i stanowią podstawę prawną dla działania organów administracyjnych, w tym także do oceny dokonywanej przez organ na podstawie art. 80 ust. 3 u.i.o.ś. Zatem zarzut, że "plan jest bardzo źle napisany ponieważ jest niezrozumiały dla obywateli, a co najgorsze także dla organów Gminy, czyli organów planistycznych", nie może wpłynąć na podjęte rozstrzygnięcie.

Na ostateczną decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim

skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi złożyła K. Sp. z o.o. z siedzibą w S., wnosząc o uwzględnienie skargi w całości i uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i nakazanie organowi rozstrzygającemu w sprawie w drugiej instancji, wydanie decyzji merytorycznej i orzeczenie w sprawie ustalenia warunków środowiskowych wskazanej wyżej, planowanej inwestycji także wobec faktu, że organ pierwszej instancji ustalił i zebrał całokształt materiału dowodowego i stanu faktycznego oraz okoliczności, wystarczające do wydania pozytywnej decyzji.

Skarżąca zarzuciła naruszenie prawa materialnego, w szczególności art. 7 ustawy prawo geologiczne i górnicze, art. 72 i art. 80 ustawy o udzielaniu informacji o środowisku i przepisów uchwał Rady Gminy M. z 2012, a w szczególności § 13, § 14 i § 15 uchwały nr XLIX/218/2014 z 30 września 2014 r. Rady Gminy M. w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Skarżąca zakwestionowała tezy organów administracji, że zamierzona przez inwestora działalność gospodarcza pozostaje w sprzeczności z prawem, a w szczególności z przepisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2014 r., a także, że ewentualne uruchomienie zakładu górniczego o charakterze odkrywkowym, spowoduje zmianę przeznaczenia gruntów, na których znajduje się udokumentowane złoża, w sposób odmienny z ich przeznaczeniem określonym w planie miejscowym podnosząc, że wskazane w zaskarżonej decyzji ustalenia nie zostały w sposób jednoznaczny wykazane.

Skarżąca podniosła, że nie kwestionuje postanowień planu miejscowego w zakresie ustalenia przeznaczenia nieruchomości objętych planem. Powstaje jednakże zasadnicze pytanie: czy istnieje w zapisach planu miejscowego wyraźny zakaz prowadzenia działalności wydobywczej, na podstawie właściwych koncesji. Odpowiedź na to pytanie otworzy bowiem kwestię właściwego uzasadnienia decyzji, pozytywnej lub odmownej.

Zdaniem skarżącego bez wątplenia, w tej sprawie, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia, polegającego na wydobywaniu (eksploatacji) kopaliny jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w innych przepisach przy czym, kryterium oceny nie obliguje do oceny (stwierdzenia) czy planowane przedsięwzięcie nie jest zgodne z ustaleniami planu miejscowego a stwierdzenie, że przedsięwzięcie to nie narusza norm planistycznych wprost. Oznacza to, że dla stwierdzenia braku sprzeczności z planem miejscowym nie jest wymagane takie ustalenie w planie, które wskazuje na dopuszczalność takich inwestycji ale - przy zastosowaniu wskazówek interpretacyjnych wynikających z art. 7 prawa geologicznego i górniczego - stwierdzenie, że dana inwestycja nie narusza postanowień planu miejscowego oznacza, że dopuszczalna jest taka inwestycja, która nie wypełnia przesłanek negatywnych wskazanych w planie, o ile takie przesłanki w planie istnieją.

W ocenie skarżącej, w obowiązującym aktualnie planie miejscowym Gminy M. takich zapisów nie ma więc nie są konieczne, dla pozytywnej decyzji, ustalenia w planie dopuszczające taką działalność. Jak się wydaje, taka teza wynika wprost z treści art. 80 ust.2 i 3 ustawy o udzielaniu informacji o środowisku.

Co więcej, w orzecznictwie, wskazuje się, że podejmowanie działalności gospodarczej w rozumieniu ustawy prawo geologiczne i górnicze jest dozwolone jeżeli nie narusza przeznaczenia ustalonego w planie miejscowym lub w odrębnych przepisach, przy czym naruszenie ustaleń planu miejscowego nastąpi min, jeżeli w planie miejscowym jest zawarty bezpośredni zakaz wydobywania kopaliny. Na żadnym etapie postępowania administracyjnego, nie została wykazana sprzeczność wprost zakresu materialnego planowanej inwestycji z ustaleniami planu miejscowego albo z innymi przepisami szczególnymi.

Według skarżącej żaden z organów rozstrzygających nie wykazał, istnienia w obowiązujących normach prawnych, mających zastosowanie w niniejszej sprawie zakazu wprost, prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na wydobyciu kopalin a dopiero istnienie takiego normatywnego zakazu może uzasadniać wydanie decyzji odmownej. Wobec tego, a contrario: brak jednoznacznego zakazu, przy braku wymogu zezwolenia w treści planu na określoną działalność wydobywczą, prowadzi do oczywistego i jedyne wniosku - nie ma żadnych prawnych przeszkód do uzyskania właściwych decyzji i koncesji na działalność wydobywczą, na terenie objętym planem miejscowym Gminy M. z 2014 r., jest ona bowiem dopuszczalna a zatem organ planistyczny nie zakazując wydobycia, musiał liczyć się z konsekwencjami w postaci czasowej zmiany charakteru gruntów, na których znajduje się złoża.

Skarżąca zwróciła uwagę na przepis § 5 ust. 1 pkt 3, a także przepis § 14 ust. 2 pkt 1 i § 15 ust. 2 pkt 1 mpzp z 2014 r. i stwierdziła, że o przeznaczeniu nieruchomości decydują przepisy planu miejscowego co wyraźnie wynika z art. 4 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a intencją skarżącej - w żadnym razie - nie było dokonywanie zmiany przeznaczenia gruntów.

Skarżąca wskazała jednocześnie na sprzeczności wynikające z treści uzasadnienia zaskarżonej decyzji i stwierdziła, że należałoby posiłkować się wykładnią systemową, a przede wszystkim zasadą celowościową i funkcjonalną ww. przepisów uchwały. Jej zdaniem cytowane wyżej przepisy § 5 ust. 1 pkt 3, § 14 ust. 2 pkt 1 i § 15 ust. 2 pkt 1 uchwały planistycznej, stanowią względem przepisów, wskazanych w uzasadnieniu decyzji Wójta i Kolegium, *lex specialis* i należy je interpretować tak że, te nieruchomości na których znajdują się udokumentowane złoża wapieni "[...]" podlegają ochronie prawnej w ten sposób że, jedyną formą ich użytkowania jest ta która została wskazana w planie miejscowym, przy czym ochrona ta ustaje z chwilą uzyskania koncesji na wydobywanie tych złóż, co oznacza że, Rada Gminy M., zamieszczając taki zapis, świadomie godziła się i dopuszczała możliwość eksploatacji tego złoża a zatem przepis ten stanowi podstawę do ubiegania się o koncesję a więc również uzyskiwania wszelkich decyzji administracyjnych z sekwencji decyzji, poprzedzających finalną decyzję, którą jest decyzja koncesyjna (m.in. decyzji środowiskowej, ewentualnej decyzji o ustaleniu warunków zabudowy, pozwolenia na budowę lub pozwoleń wodnoprawnych, o ile w danej, konkretnej sprawie takie decyzje są konieczne).

Skarżąca ponownie odwołała się do przepisu art. 7 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. prawo górnicze i geologiczne podnosząc że, planowane przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wówczas gdy planowana inwestycja, nie wypełnia przesłanek negatywnych wskazanych w planie oraz jednocześnie nie niweczy założeń planu, a nie są konieczne ustalenia w planie wskazujące na dopuszczalność takiej działalności przy czym, dla stwierdzenia braku sprzeczności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest wymagane ustalenie w planie miejscowym, wskazujące na dopuszczalność takiej działalności, a sprzeczność to sytuacja w której dwie kategorie wzajemnie się wykluczają co oznacza, że jeżeli nawet w normie prawnej nie ma wyraźnie sprecyzowanego zezwolenia (dopuszczalności jakiejś działalności) to zakaz powinien być sformułowany jednoznacznie - w sprawie niniejszej taki zakaz nie istnieje, a więc nie można podzielić poglądu że, wniosek inwestora jest sprzeczny z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza, że przepis § 5 ust. 1 pkt 3 uchwały planistycznej bez wątplenia zezwala na uzyskanie koncesji na wydobycie minerałów. Działalność określona w ustawie prawo górnicze i geologiczne nie musi być, w świetle art. 7 ust. 1 i art. 29 ust. 1 tej ustawy, zgodna z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego - w doktrynie przyjmuje się, że do naruszenia ustaleń miejscowego planu dochodzi wówczas, gdy w planie zawarty jest bezpośredni zakaz wydobywania kopalin, zatem skarżący twierdzi, że w obowiązującym planie miejscowym nie ma jednoznacznego zakazu

prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na wydobyciu surowców - wręcz przeciwnie - wielokrotnie powoływany w niniejszym piśmie § 5 uchwały planistycznej, wyraźnie taką działalność sanuje, a zatem zezwala na czasowe wykorzystanie nieruchomości w inny sposób niż przewidziane w planie miejscowym, pod warunkiem wszakże przywrócenia stanu nieruchomości zgodnego z ustaleniami planu, co z kolei gwarantują decyzje rekultywacyjne.

W ocenie skarżącej, w świetle art. 80 ust. 2 i 3 ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, wszelkie wymogi do uzyskania decyzji pozytywnej zostały spełnione. Zarzut że planowana inwestycja będzie naruszać przeznaczenie nieruchomości określone w planie miejscowym jest chybiony albowiem inwestor nie zamierzał i nie zamierza w przyszłości ubiegać się o zmianę przeznaczenia gruntów będących przedmiotem wniosku co oznacza, że postanowienia planu miejscowego nie zostaną naruszone. Z oczywistych względów, w trakcie eksploatacji złoża wapieni nastąpi inne, niż wskazane w planie miejscowym, wykorzystanie przedmiotowych nieruchomości ale zmiana ta będzie mieć charakter czasowy. Gwarancję nienaruszania przeznaczenia gruntów określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, stwarzają decyzje rekultywacyjne - na podstawie art. 20 ust. 3 ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, rekultywację i zagospodarowanie gruntów planuje się, projektuje i realizuje na wszystkich etapach działalności przemysłowej. Nie ulega więc wątpliwości, że także na inwestora zostanie nałożony, w formie decyzji administracyjnej, obowiązek rekultywacji terenu odkrywki i bez wątpienia będzie to kierunek rolnej rekultywacji, a więc zgodny z miejscowym planem zagospodarowania.

Pismem z 19 czerwca 2024 r. Stowarzyszenie [...] z siedzibą w M. wniosło o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze uczestnika postępowania.

W ocenie Stowarzyszenia niewątpliwym jest w niniejszej sprawie, że budowa zakładu wydobycia wapieni jurajskich na tak potężną skalę, jaka wskazana została we wniosku skarżącej, będzie negatywnie oddziaływało zarówno na mieszkańców [...], gdyż inwestycja planowana jest na działkach położonych bezpośrednio w sąsiedztwie siedzib ludzkich, ale także na mieszkańców innych, okolicznych miejscowości. Oddziaływanie to związane będzie głównie z zapyleniem, hałasem czy też ogromnym zużyciem wody, której już brakuje dla potrzeb samych mieszkańców i ich gospodarstw.

Ponadto, inwestycja będzie miała negatywny wpływ na środowisko naturalne, które mieszkańcy chcą chronić. Wyrazem potrzeby ochrony środowiska naturalnego są m.in. zapisy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wyłączające wprost planowaną przez skarżącą działalność.

Zdaniem Stowarzyszenia kwestią niezwykle istotną z punktu widzenia ochrony środowiska jest także to, że rekultywacja zdegradowanego działaniem kopalni terenu będzie polegała na bieżącym wypełnianiu wyrobiska odpadami.

Przy piśmie z 8 lipca 2024 r. skarżąca nadesłała kopie dwóch decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie z 30 kwietnia 2024 r., znak: SKO.4170.2923.2023 i znak: SKO.4170.2924.2023. Obie te decyzje dotyczą identycznego stanu prawnego jak ten, który jest przedmiotem niniejszego postępowania przed Sądem Wojewódzkim w Łodzi. Skarżąca wniosła o analizę tych rozstrzygnięć przez Sąd, w szczególności w kontekście treści art. 8a kodeksu postępowania administracyjnego.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga nie jest zasadna.

Stosownie do art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) w związku z art. 3 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 935) – powoływanej jako: "p.p.s.a." – sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, przy czym kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej.

Uchylenie zaskarżonej decyzji w całości albo w części następuje w przypadku stwierdzenia przez sąd naruszenia przepisów prawa materialnego, jeżeli miało ono wpływ na wynik sprawy, lub naruszenia przepisów prawa procesowego, jeżeli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, a także dając podstawę do wznowienia postępowania (art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a.). Natomiast w razie nieuwzględnienia skargi, sąd skargę oddala (art. 151 p.p.s.a.).

Dokonując kontroli legalności zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji oraz analizując dokumenty zawarte w aktach administracyjnych, Sąd doszedł do przekonania, że skarga nie zasługuje na uwzględnienie.

Materialnoprawną podstawę wydanych w sprawie decyzji Wójta Gminy Pabianice stanowiły przepisy ustawy z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko. Stosownie do art. 71 ust. 1 u.i.o.ś. decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach określa środowiskowe uwarunkowania realizacji przedsięwzięcia. Według ust. 2 tego artykułu uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest wymagane dla planowanych 1) przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko; 2) przedsięwzięć mogących potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

Nie ulega wątpliwości, że w rozpatrywanej sprawie planowana inwestycja wymaga uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, stanowi bowiem przedsięwzięcie mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko wymienione w § 2 ust. 1 pkt 27 lit. a) rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (obowiązującym w dacie wszczęcia postępowania przed organem I instancji). Ponadto, jak słusznie zauważył organ, stosownie do treści art. 72 ust. 1 pkt 4 u.i.o.ś, wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach następuje m.in. przed uzyskaniem koncesji na koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż - udzielanych na podstawie ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze.

Następnie wskazać należy, że podstawowym ustaleniem w postępowaniu w przedmiocie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest co do zasady ocena zgodności planowanego przedsięwzięcia z zapisami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie bowiem z art. 80 ust. 2 zdanie 1 u.i.o.ś. właściwy organ wydaje decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach po stwierdzeniu zgodności lokalizacji przedsięwzięcia z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony.

Jednak, co ma znaczenie w rozpoznawanej sprawie, w przypadku działalności określonej ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, innej niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, kryterium oceny lokalizacji przedsięwzięcia jest nienaruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jeżeli plan ten został uchwalony oraz w odrębnych przepisach (art. 80 ust. 3 u.i.o.ś.).

Zadaniem organu w kontrolowanym postępowaniu była zatem ocena, czy planowane przedsięwzięcie spowoduje naruszenie przeznaczenia nieruchomości określonego w planie miejscowym. Oznacza to, że dla stwierdzenia braku sprzeczności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie jest wymagane ustalenie w planie miejscowym, wskazujące na dopuszczalność prowadzenia takiej działalności gospodarczej.

Przy ocenie nienaruszania przez planowaną inwestycję postanowień planu miejscowego w niniejszej sprawie nie sposób abstrahować od wskazówek interpretacyjnych wynikających z art. 7 ust 1 ustawy - Prawo geologiczne i górnicze, który stanowi, że podejmowanie i wykonywanie działalności określonej ustawą jest dozwolone tylko wówczas, jeżeli nie naruszy ona przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz w odrębnych przepisach.

W ocenie Sądu, stwierdzenie, że przedsięwzięcie nie narusza ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oznacza, że dopuszczalna jest tylko taka inwestycja, która nie wypełnia przesłanek negatywnych wskazanych w planie oraz jednocześnie nie niweczy założeń planu, a nie są konieczne ustalenia w planie wskazujące na dopuszczalność takiej działalności.

W niniejszej sprawie planowana rozbudowa kopalni wapieni zlokalizowana jest na terenie objętym planem miejscowym i stanowi działalność określoną ustawą z dnia 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, inną niż przedsięwzięcia wymagające koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, gdyż ma polegać na wydobywaniu wapieni jurajskich. Tym samym nie wymaga uzyskania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż kopalin, wymaga natomiast koncesji na wydobywanie kopaliny ze złóż.

Na terenie planowanego przedsięwzięcia obowiązują:

1. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy M. dla terenu położonego w sołectwie [...] i [...], uchwalony uchwałą Nr XLIX/218/2014 Rady Gminy M. z dnia 30 września 2014 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 17 listopada 2014 r., poz. 4016, zwanym dalej: "mpzp z 2014 r.";

2. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy M. dla terenu w rejonie miejscowości [...], uchwalony uchwałą Nr XXIV/106/2012 Rady Gminy M. z dnia 18 lipca 2012 r., opublikowaną w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego w dniu 3 września 2012 r., poz. 2722, zwanym dalej: "mpzp z 2012 r.".

Jak wynika z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 2014 r. działki wskazane we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach położone są w terenie oznaczonym symbolem: działka [...] - 5R, działka [...] - 6R, działka [...] - 16R i 14 ZL, działka [...] - 8R, 7E, 9E, 13E i 12ZL. Symbol "R" dotyczy terenów upraw rolnych, symbol "ZL" dotyczy terenów lasów, a symbol "E" terenów urządzeń elektroenergetycznych wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (elektrownie wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą).

Analizując zapisy rozdziału 4 "Ustalenia szczegółowe - warunki zabudowy i zagospodarowania" uchwały przyjmującej mpzp z 2014 r. stwierdzono, że zapisy uchwały stanowią:

Po pierwsze dla terenów urządzeń elektroenergetycznych wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (elektrownie wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą) (E): "§

13.1. Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 7E, 9E, 11E, 13E ustala się:

1) przeznaczenie terenu:

- a) urządzenia elektroenergetyki wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii - elektrownie wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą, jako podstawowe przeznaczenie terenu,
- b) place i drogi montażowe oraz drogi wewnętrzne dla potrzeb serwisowych w okresie budowy i eksploatacji elektrowni wiatrowych, jako podstawowe przeznaczenie terenu,
- c) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej związane z funkcjonowaniem parku wiatrowego, w tym w zakresie przyłączenia do systemu elektroenergetycznego, zgodnie z warunkami przyłączenia uzyskanymi od gestora sieci, jako podstawowe przeznaczenie terenu,
- d) maszty meteorologiczne mierzące kierunki i prędkość wiatru, jako dopuszczalne przeznaczenie terenu."

Po drugie dla terenów upraw rolnych (R): "§ 14.1. Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 1R, 2R, 3R, 4R, 5R, 6R, 8R, 10R, 16R ustala się:

1) przeznaczenie terenów:

- a) uprawy rolne, jako podstawowe przeznaczenie terenu,
- b) sieci i urządzenia infrastruktury technicznej, w tym związane z funkcjonowaniem parku wiatrowego oraz w zakresie przyłączenia do systemu elektroenergetycznego zgodnie z warunkami przeznaczenia uzyskanymi od gestora sieci, jako dopuszczalne przeznaczenie terenu;".

Ponadto w § 14.2. uchwała wprowadza dodatkowe ustalenia:

"2. Dla wyszczególnionych poniżej terenów oprócz ustaleń zawartych w ust. 1 wprowadza się dodatkowe ustalenia:

- 1) dla części terenów oznaczonych na rysunku planu symbolami: 5R, 6R, 8R, 16R, w ramach których zlokalizowana jest część złoża wapieni "[...]" o bilansowych zasobach geologicznych przyjętych zawiadomieniem z dnia 11.08.2008 r. znak: RO.V-BW-7510-27/08 obowiązuje jego ochrona i dotychczasowy sposób użytkowania;".

Po trzecie dla terenów lasów (ZL): "§ 15.1. Na terenach oznaczonych na rysunku planu symbolami: 12ZL, 14ZL, 15ZL ustala się:

1) przeznaczenie terenu:

- a) lasy, jako podstawowe przeznaczenie terenu,
- b) sieci infrastruktury technicznej, jako dopuszczalne przeznaczenie terenu;".

Ponadto w § 15.2. uchwała wprowadza dodatkowe ustalenia:

"2. Dla wyszczególnionego poniżej terenu oprócz ustaleń zawartych w ust. 1 wprowadza się dodatkowe ustalenia:

1) dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 12 ZL w ramach, którego zlokalizowana jest część złoża wapieni "[...]" o bilansowych zasobach geologicznych przyjętych zawiadomieniem z dnia 11.08.2008 r. znak: RO.V-BW-7510-27/08 obowiązuje jego ochrona i dotychczasowy sposób użytkowania."

Poza tym część działki o numerze ewid. [...] (jej niewielka część zachodnia przy granicy z Gminą K.) leży na obszarze, którym obowiązuje mpzp z 2012 r. Zgodnie z zapisami tego planu teren przedmiotowej działki objęty mpzp z 2012 r. oznaczono w tym planie symbolem 1.KD.PP - teren komunikacji kołowej i technicznych urządzeń transportowych. Analizując zapisy rozdziału 3 "Ustalenia szczegółowe" uchwały przyjmującej ww. mpzp 2012 stwierdzono, że zapisy uchwały stanowią: "§ 16. Ustalenia dla terenu oznaczonego na rysunku planu symbolem 1.KD.PP: "przeznaczenie terenu - teren komunikacji. Projektowana droga gminna wraz z technicznymi urządzeniami transportowymi".

W niniejszej sprawie zapisy mpzp z 2014 r. wskazują, że na terenie planu znajdują się udokumentowane złoża surowców naturalnych - wapieni "[...]". Natomiast działki wskazane we wniosku o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach położone są w tym planie w terenie upraw rolnych (oznaczonych w planie 5R, 6R, 16R, 8R), terenie lasów (oznaczonych w planie jako 12ZL i 14ZL) i terenie urządzeń elektroenergetycznych wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii (elektrownie wiatrowe wraz z niezbędną infrastrukturą, oznaczonych w planie jako 7E, 9E i 13E). Plan nie zawiera zapisów określających tereny, na których dopuszczalna jest eksploatacja surowców. Dopuszczenie wydobycia naruszyłoby jednak przede wszystkim założenie planu miejscowego, jakim jest objęcie istniejących złóż ochroną do czasu wprowadzenia nowych postanowień planistycznych, które umożliwią eksploatację na podstawie koncesji (mamy do czynienia z nakazem ochrony, która przybrała de facto formę zakazu eksploatacji). Niedopuszczenie do rozpoczęcia eksploatacji tej części złoża wapieni "[...]", która znajduje się na obszarze objętym mpzp z 2014 r. koresponduje z założeniem § 2 tegoż planu, który wskazuje, że szczegółowym celem regulacji jest ustalenie zasad zagospodarowania i warunków zabudowy terenów przeznaczonych dla rozwoju energetyki wykorzystującej odnawialne źródła energii – lokalizacji farmy wiatrowej wraz z infrastrukturą towarzyszącą. Natomiast złoża, które według założeń gminy przeznaczono do eksploatacji objęte zostały uprzednio postanowieniami mpzp z 2012 r. i oznaczone jako tereny przemysłu wydobywczego (kopalnia, tereny eksploatacji, zwałowisk nakładu i urządzeń technicznych związanych z funkcją podstawową).

Mając powyższe na uwadze w zaskarżonej decyzji stwierdzono, że uruchomienie zakładu wydobycia wapieni jurajskich metodą odkrywkową naruszy ustalenia mpzp z 2014 r. Planowana działalność wydobywcza wyklucza inne sposoby wykorzystania gruntu, na którym ma być realizowana. Przeznaczenia określonego terenu na cele rolne nie da się pogodzić z działalnością polegającą na wydobywaniu kruszywa. To zaś wyczerpuje przesłankę odmowy określenia środowiskowych uwarunkowań, jaką jest naruszenie zamierzoną działalnością przeznaczenia nieruchomości określonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodzić się zatem należy z orzekającymi w sprawie organami administracji (w tym ze stanowiskiem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska), że planowane przez skarżącą przedsięwzięcie jest nie do pogodzenia z ustaleniami obowiązujących na danym terenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem jego realizacja wyklucza zarówno podstawowe, jak i uzupełniające przeznaczenie tego terenu (rolne, leśne, sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, terenu komunikacji drogowej).

Warto również zauważyć, że samo ujawnienie w § 14 i § 15 planu miejscowego z 2014 r. złoża kopaliny (bez przeznaczenia go do wydobycia) nie pozbawia tego przepisu znaczenia

normatywnego, wskazując na art. 95 ust. 1 ustawy z 9 czerwca 2011 r. - Prawo geologiczne i górnicze, który to przepis w dacie uchwalania planów miejscowych z 2012 r. i 2014 r. wprowadzał obowiązek ujawnienia złoża w celu jego ochrony. Zatem to są skutki prawne, które ten przepis rodził.

Co prawda podkreślić należy, że przepisy art. 95 Prawa geologicznego i górniczego w brzmieniu obowiązującym w dacie uchwalania wskazanych wyżej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie zapewniały wystarczającej ochrony udokumentowanych złóż kopalin w sposób gwarantujący możliwość ich wydobycia, na co uwagę zwrócił ustawodawca w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2023 r., poz. 1688). We wspomnianej ustawie nowelizującej zmieniono brzmienie art. 95 Prawa geologicznego i górniczego w ten sposób, że udokumentowane złoża kopalin podlegają ochronie polegającej już nie tylko na samym ich ujawnieniu w aktach planistycznych gminy, ale również na zapewnieniu możliwości ich wydobycia lub wykorzystania (art. 32 pkt 3 ww. ustawy). Jednakże, jak wynika z art. 67 ust. 1 ustawy nowelizującej dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na tym obszarze i mogą być zmieniane. W związku z tym ocena zapisów planów miejscowych z 2012 r. i 2014 r. musi uwzględniać dotychczasowe brzmienie art. 95 w zw. z art. 7 Prawa geologicznego i górniczego. A jak już zostało to wielokrotnie podkreślone wspomniane plany miejscowe określiły zasady ochrony udokumentowanych złóż polegające wyłącznie na zachowaniu dotychczasowego sposobu użytkowania terenu, na którym złoża te się znajdują.

W tym miejscu zaznaczenia wymaga, że w postępowaniu w przedmiocie środowiskowych uwarunkowań ani organy administracji, ani Sąd nie jest upoważniony do oceny poszczególnych zapisów planów miejscowych pod względem ich zgodności z prawem. Ocena tych zapisów w tym postępowaniu może polegać wyłącznie w zakresie ustalenia nienaruszenia przez planowane przedsięwzięcie przeznaczenia nieruchomości określonej w ww. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. W rozpoznawanej sprawie ocena ta dała wynik negatywny.

Również bezprzedmiotowa jest ocena, czy organy administracji uwzględnili wskazania i wytycznej zawarte decyzji kasatoryjnej Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Piotrkowie Trybunalskim z 31 sierpnia 2022 r., nr KO.461.15.2022, skoro w wyniku ponownego postępowania organy administracji doszły do tego samego stanowiska, że planowane przedsięwzięcie narusza przeznaczenie nieruchomości określone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, obowiązujących na danym terenie.

Reasumując, organy administracji obu instancji wypełniły zawarty w art. 7 k.p.a. nakaz dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy oraz określony w przepisie art. 77 § 1 k.p.a. obowiązek zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący materiału dowodowego. Ponadto wypełniły obowiązki wynikające z art. 80 k.p.a. Uzasadnienie zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji odpowiada wymogom art. 107 § 3 k.p.a. Organy w sposób wystarczający wskazały fakty, które uznały za udowodnione, dowody na których się oparły oraz przyczyny, z powodu których nie uwzględniły stanowiska skarżącej. Jednocześnie w sposób wystarczający wyjaśniły podstawę prawną decyzji oraz przytoczyły przepisy prawa, mające zastosowanie w okolicznościach sprawy. Fakt, że skarżąca domaga się odmiennego interpretowania zastosowanych w sprawie przepisów prawa nie oznacza, że wydane w sprawie rozstrzygnięcia są wadliwe. Wręcz przeciwnie organy podjęły niezbędne czynności do dokładnego wyjaśnienia sprawy i wydały trafne rozstrzygnięcia, prawidłowo dokonując subsumpcji stanu faktycznego do norm prawa materialnego, mających zastosowanie w sprawie.

Na koniec wskazać należy, że bezpodstawne jest powoływanie się przez skarżącą na treść decyzji wydanych przez Samorządowe Kolegium w Koszalinie w kontekście przepisu art. 8 § 2 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Przez utrwaloną praktykę należy bowiem rozumieć zgodne z prawem, akceptowane przez sądy, stabilne, jednolite, ustandaryzowane i wieloletnie oraz znane publicznie postępowanie organów administracji publicznej przy rozstrzyganiu spraw tego samego rodzaju w takich samych stanach faktycznych i prawnych (por. wyrok NSA z 5 marca 2024 r., sygn. akt I OSK 2195/22 – dostępny w CBOSA).

W tym stanie rzeczy Sąd, na podstawie art. 151 p.p.s.a., orzekł o oddaleniu skargi.